

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное агентство по образованию  
Тюменский государственный нефтегазовый университет

На правах рукописи

Зимнев Владимир Дмитриевич  
**«Функции научной экспертизы управления  
развитием малого города »**

22.00.08. - социология управления

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Тюмень - 2004

Работа выполнена на кафедре «Маркетинга и муниципального управления»  
Тюменского государственного нефтегазового университета

Научный руководитель: доктор социологических наук  
Гаврин Александр Сергеевич

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор Барбаков Олег Михайлович  
кандидат социологических наук Юлашкин Валентин Андреевич

Ведущая организация: Уральская академия государственной службы

Защита состоится «17» декабря 2004г. в 10.00 часов на заседании  
диссертационного совета Д.212.273.03 в Тюменском государственном  
нефтегазовом университете по адресу: г. Тюмень, ул. 50 лет Октября, 38.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского  
государственного нефтегазового университета.

Автореферат разослан «17» ноября 2004 года

Ученый секретарь диссертационного совета,  
доктор социологических наук, профессор



Белоножко М.Л.

### Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Обращение автора к теме научной экспертизы обусловлено значимостью роли, которую играет научная экспертиза как в управлении развитием малого города, так и общества в целом. В современном сообществе, действуют две взаимоисключающие тенденции: усиление отдельных полюсов власти, силы и капитала, с другой, возрастание значимости и роли каждого отдельного элемента системы, будь то национального государства, отдельного региона или города.

Обращение к городам вызвано тем, что :

- именно здесь решаются жизненно важные вопросы каждого отдельного индивида;
- происходит изменение базовых основ жизнедеятельности, характеризующихся нарастающим темпом современных социальных процессов в области системы социального управления, в том числе местного;
- в стране произошла смена формационных оснований жизнедеятельности общества во всех без исключения сферах;
- изменены институциональные основы общества, идет непрерывный процесс реформирования всей системы законодательства и законотворчества. '
- многие управленческие функции переходят на нижние иерархические уровни управления.

В связи с этим значимым является разработка инструментов и механизмов социального управления, регулирующих современные социальные процессы и явления в городах, как условие решения проблем в трансформационный период.

Стратегическое планирование городского развития — широко признанный в российской и зарубежной практике инструмент местного управления, позволяющий сконцентрировать внимание местных властей на судьбе своей территории и населения в будущем. В посткоммунистических условиях разрушенной системы директивного централизованного планирования и постепенного становления рыночной экономики, стратегическое планирование позволяет городам преодолеть кризисные ситуации и разработать долгосрочные программы и проекты развития с учетом собственных ресурсов и потенциалов.

Однако до настоящего времени стратегия управления развитием системы любого уровня и ранга подменяется краткосрочным планированием, которое не отражает общего стратегического видения перспектив и результатов управления.

Необходимость разработки стратегии развития Ялutorовска, определяется рядом факторов, важнейшими среди которых являются: повышение качества



жизни горожан, сохранение и приумножение историко-культурного потенциала города, экономический рост, обеспечение занятости.

Проведенный автором анализ, жизнедеятельности городских систем, свидетельствует о наличии различных планов и проектов их развития, не всегда основанных на глубоком исследовании закономерностей и тенденций развития городов, с одной стороны, с другой, без учета их специфики, а так же наличия механизма прямой и обратной связи для проверки результативности управленческих решений.

Поэтому в обществе возникла проблема поиска социальных технологий, учитывающих теоретические основы и практику функционирования малых городов.

Стратегия развития Ялуторовска, обращенная к человеку и направленная на создание комфортных условий жизнедеятельности личности и социальных общностей, позволяет не только повысить эффективность и социальную ориентацию местной власти, но и активизировать население и все городское сообщество для достижения согласованных долгосрочных целей устойчивого развития города по стратегическим направлениям.

Такая разработка стратегии, как этапа социального управления, предполагает включение научной экспертизы, как условие и инструмент достижения поставленных целей. В связи с этим, социальная экспертиза рассматривается как специфический элемент социального управления, который, с одной стороны присущ всем этапам управленческого цикла, с другой, имеет свои особенности и содержание при осуществлении каждого отдельного управленческого алгоритма, что делает, проведенное исследование актуальным и практически значимым.

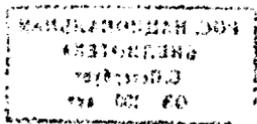
#### **Степень научной разработанности проблемы.**

В основание диссертационной работы положен принцип синтеза формационного, культурологического, цивилизационного, системного и синергетических подходов, активно разрабатываемых в современной науке.

Автором использованы идеи различных научных направлений, но в качестве базовых были определены социологические концепции, которые по специфике содержательных парадигм непосредственно связаны с различными аспектами решения исследуемых в диссертации проблем.

Категориальное определение сущности базовых понятий диссертационной темы, а именно: общество, сообщество, социум, социальность как личностно-общественное взаимодействие, субъектно-объектные отношения в управлении и др. сформировано на основе, анализа идей классиков социальной мысли и современных ученых, таких как М. Вебера, Г. Зиммеля, М. Кастельса, К. Маркса, Т. Парсонса, П. Сорокина, Ф. Тенниса.

Изменение роли и места городов есть отражение современных тенденций и закономерностей развития общества, которые детально представлены в трудах И.В. Бестужева - Лады, В.И. Вернадского, Н.Н. Гумилёва, Н.Н. Моисеева, М. Кастельса изучение которых, позволило автору обосновать перспективу развития конкретного малого города.



Исследования Г.В. Атаманчука, Г.А. Антошока, В.Г. Афанасьева, И.В. Бестужева - Лады, В.Л. Глазычева, В.Д. Граждан, Т.М. Дридзе, И.В. Котлярова, Г.П. Шедровицкого представляют современную школу социального управления, идеи которых, легли в основу авторского видения сущности социального управления, его функций, этапности, применительно к практике муниципального управления развитием малого города.

Изучение работ урбанистического направления в социологии, представленное именами Э. Берджесса, Р. Парка, У. Уайта, Дж. Форрестера, которое, продолжено и развито в трудах отечественных ученых: Л.Б. Когана, Г.М. Лаппо, М.Н. Межевича, Е.Н. Перцика, И.И. Сигова, Ж.Т. Тощенко, Б.Н. Хомелянского, О.Н. Яницкого и др. позволило автору, обосновать идеи перспективности развития, такой формы организации жизнедеятельности населения, как малый город в условиях недостаточности ресурсов.

Классическое определение сущности местного самоуправления данное М.А. Бакуниным, Р. Гнейстом, Н.М. Коркуновым, П.А. Кропоткиным, А.Токвилем, Л.Штейном нашло своё продолжение в современных работах о системообразующей роли местного самоуправления К.К. Барановой, В.И. Васильева, Р. Дарендорфа, Г.Леонтьева, Д.А. Тихонова, В.Л. Ясюнаса и др.

Экономический подход к практике муниципального управления в городах исследуется Т.И. Безденежной, А.Г. Ворониным, Ю.Н. Гузовым, В.Н. Ивановой, Э.М. Коротковым, В.Н. Лексиним, А.Н. Швецовым. Идеи корпоративизма в муниципальном управлении развиты В. Виноградовым, Б.М. Гринчелем, Н.Е. Костылевой. Социальный подход, технологии гражданского участия в муниципальном управлении разрабатываются А.Е. Балобановой, К.Г. Барбаковой, С. Вобленко, О.И. Генисаретским, З.Т. Голенковой, К.Ю. Зендриковой, В.Н. Ивановым, В.И. Патрушевым, Г. Огневым, С. Цыганковой.

Изучение существующей литературы по проблемам развития и управления городов, в том числе малых показывает, что в социологии различные аспекты данной проблемы, достаточно полно рассматривались в работах отечественных ученых: А.С. Гаврина, О.М. Барбакова, А. Борисова, С.М. Киричука, Ю.С. Колесникова, П. Ореховского, Ж.Т. Тощенко, и др. В этих работах акцент скорее ставится на возможность решения теоретико-прикладных задач управления, на основе уже ранее разработанных и используемых в управленческой практике методов управления развитием города. Однако не обосновано положение о том, что управленческие действия, не учитывающие возможных социальных последствий и результатов, не могут быть определены как эффективные и научно обоснованные.

Анализ представленных научных направлений и идей показал, что пока не найдены реальные механизмы встраивания экспертизы в реальную практику управленческого цикла, в том числе и при формировании стратегии развития малого города.

Поэтому сущностью данного диссертационного исследования является разработка теоретических основ и практических механизмов введения научной экспертизы, на всех этапах управленческого цикла, от постановки цели до

принятия и реализации управленческого решения, как инструмента выявления возможных результатов и социальных последствий управленческих действий.

Практическим полигоном исследования стал город Ялуторовск, представляющий собой образец развивающегося, исторического, малого города, где в качестве основного ресурса развития используется социальный капитал как условие результативности механизма научной экспертизы в практике управления развитием города.

**Объект исследования** - малый город, на примере города Ялуторовска.

**Предмет исследования** - экспертиза, как инструментальный элемент стратегического управления развитием малого города

**Цель исследования** - разработка механизма научной экспертизы, обеспечивающей анализ результативности применяемых социальных технологий на различных этапах реализации общей стратегии управления развитием малого города.

Для реализации поставленной цели определены следующие задачи:

1. Разработать реальный механизм принятия управленческих решений, касающихся жизнедеятельности людей, проживающих на определенном пространстве, ограниченном рамками муниципального образования.
2. Обосновать инновационный принцип о том, что объектом муниципального управления являются социальные процессы представляющие собой взаимодействие личностей, социальных общностей в различных сферах жизнедеятельности.
3. Доказать, что социальные процессы являются взаимообусловленными социально-экономическими, социально-политическими, социально-культурными действиями.
4. Обосновать необходимость формирования социального партнерства в городе, как базового условия его развития.
5. Раскрыть положение о том, что социальное партнерство являясь условием развития города, формируется постепенно, поэтапно по мере становления гражданского общества.
6. Доказать необходимость введения научной экспертизы в систему управленческой деятельности для решения стратегических задач перспективного развития города.
7. Разработать стратегию развития малого города с учетом механизма научной экспертизы

**Теоретической и методологической основой** исследования послужили социологические, философские, экономические, исторические труды отечественных и зарубежных ученых обосновавших концептуальные положения в области общей теории управления, систем, социологии управления, системного и синергетического подходов, стратегического управления развитием малого города.

**Эмпирическая база и методы исследования.** В качестве эмпирической базы исследования выступили: нормативно - правовые документы государственных, региональных и муниципальных органов власти и

управления; материалы органов государственной статистики Российской Федерации и Тюменского областного комитета государственной статистики по социально - экономическому развитию страны, регионов, городов; результаты социологических исследований, проведенных автором с 2000 по 2004 годы в Ялуторовске, как по проекту автора, так и в составе исследовательских групп. Результаты анкетных опросов общественного мнения (генеральная совокупность - 38 тыс. человек, объем выборки 950 респондентов, то есть 2,5% от всей численности горожан, время проведения опроса - ежегодно в октябре с 2000 по 2004 г.) и экспертных опросов (152 эксперта), проведенных на основе авторских формализованных анкет.

В работе использовались также теоретические и эмпирические методы: системный анализ, дедуктивный и индуктивный методы, аналогия, анализ документов.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в следующем:

- Разработан механизм принятия управленческих решений по достижению целей развития малого города.
- Обоснован принцип о том, что на городском уровне социального управления происходит наиболее тесная связь между существующим состоянием объекта управления и его субъектом. Управление социальными процессами, представляющих собой взаимодействие, позволяет сформировать условия, по переводу субъектно-объектных отношений в управлении, в субъектно-субъектные.
- Доказана необходимость формирования социального партнерства в городе между городским сообществом, субъектом муниципального управления, научными экспертами, как определяющее условие его развития, которое формируется постепенно под влиянием целенаправленных управленческих действий.

Аргументировано положение о том, что реальное участие населения в управлении не является единовременным актом, это управляемый процесс, требующий соблюдения и учета закономерностей и множества факторов влияния, через создание технологий вовлечения населения в процесс управления. Ведущее место отводится процессу формирования местного сообщества, действующего на принципах социальной солидарности и взаимной ответственности, осознаваемых каждым на личностном уровне.

- Доказано, что научная экспертиза выступает в качестве составной части, этапа создания стратегии управления развитием малого города, как механизм оценки результативности и последствий управленческих действий.
- Разработана стратегия управления развитием малого города как инструмент достижения целей городского сообщества.

**Теоретическая значимость работы** обусловлена её научной новизной и заключается:

- в разработки механизма научной экспертизы в управленческой деятельности, в качестве важнейшего инструмента поиска и доказательства результативности

решения по этапным задач, общей стратегии управления развитием малого города;

- в уточнении известных подходов в определении субъекта муниципального управления развитием малого города;
- в создании концептуальных основ механизма встраивания экспертизы в процесс создания стратегии развития малого города;
- в обосновании принципов, сущности, структуры социальной экспертизы в практике управления;
- в операционализации критериев научной экспертизы стратегии развития малого города.

**Практическая значимость работы** состоит:

- в методологическом значении работы для государственных, региональных, муниципальных исследований по проблемам проведения социальной экспертизы на этапе стратегического управления развитием малого города;
- в возможности применения теоретических и эмпирических разработок автора в практике социального управления на муниципальном уровне;
- в возможности использования подходов и идей автора в практике создания стратегии развития малого города;
- в том, что основные положения работы могут быть использованы при разработке учебных курсов «Система государственного и муниципального управления», «Социология управления», «Муниципальный менеджмент».

**Апробация работы.**

Основные положения диссертационной работы легли в основу реализуемой на практике, стратегии развития города Ялуторовска. Результаты исследования опубликованы: в коллективной монографии под редакцией д.э.н. Гринчеля Б.М. - «Экономические стратегии активных городов», в материалах конференции «Региональные аспекты научно-технической политики: от фундаментальных исследований до реализации инноваций» (г.Екатеринбург, 2004г.), семинаров «Теория и практика совершенствования административно-организационного управления с использованием современных информационных технологий и систем» (г.Челябинск, 27-28 октября 2004г.)

**Структура и объем работы.**

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложения и списка литературы.

**Содержание работы.**

*Во введении* обосновывается актуальность темы, характеризуется степень её разработанности, определяется цель и задачи исследования, раскрывается новизна работы, её теоретическая и практическая значимость.

*В первой главе «Теоретико - методологические аспекты управления развитием малого города»* диссертант к исследованию научной экспертизы подходит с позиций применения научной экспертизы в практике управления развитием малого города. Автор диссертационной работы подробно рассматривает сущность, типологию, тенденции развития, значение влияния различных факторов на процесс жизнедеятельности малых городов, с тем,

чтобы обосновать гипотезу о перспективности развития, такой формы жизнедеятельности населения, как малый город и возможности управления данным процессом.

Позиция автора строится на том, что специфика территории выступает одним из факторов развития.

Город как особая форма освоения территории и её свойств, приобретает новые черты, выраженные в современных тенденциях развития общества. Современные исследования эволюции городов свидетельствуют о значимости системообразующей роли городов и переходе от сетей городов к их системам.

Автор диссертационной работы полагает, что отличие сети поселений от системы кроется в усилении взаимосвязности и взаимообусловленности отношений в различных областях жизни между индивидами, в обществе в целом.

В диссертации показано, что особую роль на развитие форм поселения оказывает исторический процесс становления и развития нации, государства. Россия ещё на заре становления своей государственности считалась страной городов. Данная характеристика имеет своё продолжение и в наше время. Россия входит в группу высоко урбанизированных национальных систем с конца семидесятых годов прошлого века. Становление и формирование городов в новейшей истории страны характеризуется высокой степенью форсированности данных процессов и подчиненностью промышленному развитию.

Анализ основных концепций о сущности города позволил диссертанту выделить основные признаки города. В частности, то, что город продуцирует особый род сознания, что сама форма города интеллектуализирует складывающиеся в нём отношения и связи. Так, Зиммель Г. изучая различные стороны городской жизни, особо отмечал так называемую «умственную жизнь» города.

Автор диссертационной работы подчеркивает, что интеллектуальность сознания выступает одновременно фактором производства и фактором развития информационного общества, как следствие делается вывод о том, что города являются формообразующим центром новой информационной формации. Наличие данного фактора и его действительность в малом городе позволяет рассматривать его в качестве важнейшего условия развития.

Вслед за веберовской традицией, диссертант отмечает, что сочетание «умственной жизни» (в терминах Зиммеля Г.) города, с процессами роста значимости и включенности во все сферы жизни знания, как существенного фактора развития общества, обуславливает, приобретение им статуса и функции инновационного центра, что рассматривается в диссертационной работе, как целевая установка, условие развития города любого типа.

Развивая тезис Петера и Бриджит Бергеров о возрастающей роли функциональных отношений между людьми, одновременного возрастания их отстраненности и близости, диссертант считает необходимым учитывать в управленческой практике, конкретные социальные роли индивида с

социальными институтами. В этой связи, малый город, по мнению диссертанта в большей степени, чем мегаполисы, способствует объединению людей для решения задач развития.

В диссертационной работе малый город рассматривается в качестве оптимальной среды жизнедеятельности личности и социальных групп, способной создать комфортный стиль и образ жизни.

Диссертант, анализируя различные подходы к типологизации городов, аргументирует несостоятельность определения типа города по одному какому либо признаку и обосновывает идею о том, что город это полифункциональная система.

Полифункциональность города предполагает сложную систему критериев характеризующих город, в том числе и малый, где наряду с экономическими, территориальными, политическими, в качестве существенных выступают социальные показатели. Недоучет социальной составляющей полифункциональности приводит к тому, что условие развития того или иного города, ставится в зависимость только от характера его экономической базы, все же иные составляющие не берутся в расчет.

В качестве одного из критериев типологизации города автором используется понятие жизненной среды. Непосредственная жизненная среда формирует гражданские, социальные, культурные качества человека, которые одновременно оказывают обратное влияние на саму эту среду, что делает значимым обоснование и установление такого взаимодействия в управленческой практике. Одной из задач управления, считает диссертант, является, создание условий позволяющих реализовать функции непосредственной жизненной среды: адаптирующую, контролирующую, стабилизирующую, аккумулирующую, инновативную, демократичную, коммуникативную, защищающую, идентифицирующую.

Городская среда, рассматривается автором диссертационной работы, как условие по созданию деятельностных публичных коммуникативных площадок формирования горожанина как социально активного члена городского сообщества.

В диссертации анализируются современные тенденции: дезиндустриализация, тертиаризация, «третичная революция», то есть революция услуг, что в свою очередь позволяет говорить о смене функциональной ориентации городов.

Диссертант показывает, что создание новых услуг является условием формирования инновационной среды развития города, фактором повышения его конкурентоспособности относительно других городов и территорий. Данный подход в корне меняет представление и главное отношение к малым городам, как к стагнирующей форме размещения населения и его жизнедеятельности.

Автор подчеркивает, что помимо сервализации в качестве направления развития малых городов можно выделить тенденцию по преобладанию

интеграционных характеристик в дифференциально-интеграционном процессе территориальной организации общества.

То есть, настоящее время, определяется как движение в направлении сетевого общества. Это новое состояние характеризуется единственным проявлением двух противоположных тенденций, а именно, центробежных и центростремительных социальных потоков, которые и составляют современный базис социальных процессов и явлений ( в терминологии Кастельса М., Портера М. и др.) Социальная система предстаёт в виде паутины социальных потоков, информационных, коммуникативных, производственных, людских и т.д., что уменьшает закреплённость индивида как за местом жительства, так и за местом приложения труда, то есть, следование выше указанной дихотомии в условиях информационного общества отражает реалии происходящих изменений и требует пересмотра некоторых положений.

В частности, диссертант предлагает рассматривать агломерацию как форму концентрации социальных потоков на определенном территориальном пространстве, а не как точку или место.

Одной из функций малых городов, основой их развития выступает их взаимосвязь с селом и его ресурсами. Малые города выполняют функцию центра сосредоточения социально-экономической активности включенных в их орбиту сельских территорий. В диссертационной работе выделены механизмы формирования такого центра, что определяется следующими взаимосвязанными факторами:

1. развитием промышленности сориентированной, в том числе, и на хозяйствующих субъектов входящих в зону влияния малого города, как основного градообразующего и районоорганизующего фактора;
2. развитием инфраструктурных отраслей, нового качества услуг, которые невозможно получить на селе;
3. развитием сети коммуникаций, как условия создания единого социального пространства между малым городом и сельскими территориями;
4. усилением подвижности населения в радиусе межрайонного образования с центром в малом городе, что в свою очередь устанавливает границы данного образования.

Кроме того, наличие устойчивой аберрации в городском развитии, когда город все менее определяется как центр освобождения индивида, утрата освобождающей и гуманистической перспективы городской жизни, величивается, по мнению диссертанта, необходимость обращения к малым городам, где эти проявления не имеют столь острый характер.

В диссертации аргументируется определенная несостоятельность институционально закреплённого положения о том, что управление развитием малым городом входит в структуру социального управления негосударственного типа. Социальное управление рассматривается как деятельность, которая обеспечивает поддержание в оптимальном состоянии

или развитии социальных отношений индивидов, групп, общества в целом в соответствии с целями и задачами общественной жизнедеятельности.

В обществе постепенно происходит понимание необходимости усиления в государственном управлении социальной направленности в деятельности управленческих структур, через активизацию участия населения в данном процессе. Создание реального, а не только институционально продекларированного социального государства.

Анализ классических теорий сущности местного самоуправления, а именно «общинной теории», «общественно - хозяйственной», «государственной теории», свидетельствует о том, что местное самоуправление несет в себе и государственную функцию, что определяется достижением единого социального и государственно-правового поля в рамках которого, только и возможно реальное исполнение государственных обязательств перед своими гражданами, воспользоваться которыми они могут, в том числе, и по месту жительства. То есть речь идет о выполнении на местном уровне общегосударственных норм и нормативов независимо от масштаба, статуса, классификационной принадлежности города.

В законодательстве не прописана унифицирующая норма моделей организации местного самоуправления, что на взгляд диссертанта, является достоинством, а не недостатком современного законодательства. Выбор форм моделей управления городом, это, прежде всего, прерогатива местного сообщества людей проживающих на определенной территории и вводить какой либо стандарт, например на манер советского периода, в этой части, значит нарушить главный принцип построения демократического управления, принцип самодеятельности и учета специфики формирования определенного сообщества.

Одним из главных вопросов городского управления является вопрос, определения субъекта данного процесса. К таковому можно отнести местное сообщество. Диссертант доказывает, что это будет возможно только в случае сформированности социально-личностного, деятельностного и осознанного участия граждан в управленческом процессе, пока же сообщество, по мнению автора, является объектом социального управления, который взаимодействует с субъектом в лице органов власти. Задача субъекта создать условия по формированию субъектно-субъектных отношений, что соответствует принципам, как управления, так и возможности собственно, его развития.

В качестве основания диссертационной работы принят коммуитарный подход, который рассматривает активные сообщества, как ресурс развития.

Диссертант приходит к выводу о том, что он позволяет включить местное сообщество в процесс управления, а именно в процесс определения и согласования (именно согласования, а не просто учета) целеполагания муниципального управления, оценки его результативности и, наконец, реализации. Автор предлагает решение проблемы определения технологий управления по этапам принятия решений, когда с увеличением масштаба

управленческой деятельности изменяются реальные механизмы вовлечения в них местного сообщества.

*Настоящее народовластие* в форме местного самоуправления, по мнению диссертанта, возможно в перспективе через поэтапное привлечение населения в управление, которое не является единовременным актом, это скорее управляемый процесс, требующий соблюдения и учета закономерностей и множества факторов влияния. Речь идет о создании технологии вовлечения населения в процесс управления. Ведущее место отводится процессу формирования местного сообщества действующего на принципах социальной солидарности и взаимной ответственности, осознаваемых каждым на личностном уровне.

В диссертационной работе представлены аргументы о необходимости включения научной экспертизы на каждом этапе управленческого действия. Эта оценка может быть как внешней, а именно, общественной, экспертной, так и собственно в виде функционально присущей одному из структурных подразделений системы управления.

В качестве одного из аргументов в пользу экспертизы диссертант приводит, введенный Гербертом А. Саймоном, принцип ограниченной рациональности.

Во-вторых, всякое управленческое действие, ведет к каким - то изменениям, и важно знать, что это будут за изменения. Каковы их последствия и проявления, какова их социальная цена, вот те проблемы, которые может решить обоснованно экспертиза на каждом управленческом этапе.

Экспертиза как элемент управленческой цепочки позволяет, во - первых, использовать возможность варибельности и выбора соответственно самого оптимального варианта. Оценка социальных последствий предполагает определение границ того, что оценивать, индикаторы, с помощью которых осуществляется данная процедура, а так же методика и техника оценки социальных последствий от управленческого действия. Как результат: уменьшение неопределенности; выбор оптимума и соответственно, упрощение принятия управленческого решения.

Особую значимость и роль экспертиза принимает на этапе формирования стратегии развития малого города, где алгоритм социального планирования подвергается экспертной оценке. Кроме того, определены формы экспертизы, которые могут быть внешними по отношению к субъекту муниципального управления, совпадать с объектом, а так же входить в структуру управленческого цикла принятия решения.

В диссертационной работе апробация механизма встраивания научной экспертизы в управленческий процесс, представлена через формирование и реализацию стратегии развития малого города Стратегическое планирование обладает рядом свойств, которые делают данную форму управления в качестве одной из самых перспективных, во-первых, это включение прогнозирования. Во-вторых, планы социального развития, как правило, имеют социальную составляющую. Наконец, стратегический план направлен на решение перспективных, а не текущих задач, где будущее работает на настоящее.

Характерной особенностью стратегического планирования является возможность привлечения населения к данному процессу, что позволяет формированию сознания, необходимости личного участия населения в управлении, а так же минимизирует возможные риски, связанные с этим.

*Во второй главе «Практика управления развитием малого города»* диссертант, прежде чем приступить к исследованию функций научной экспертизы в процессе управления развитием малого города, через разработку и реализацию стратегии, анализирует институциональные основы управления развитием малого города, а так же организационно-управленческие процессы в нем.

Анализ социально-экономического и политического положения города позволил диссертанту охарактеризовать город Ялуторовск, по количественному и функциональным признакам, как город умеренно развивающегося типа. Город обладает целым набором благоприятных факторов и условий для развития городского сообщества. Данный город характеризуется сложившейся институциональной базой местного самоуправления и муниципального управления. Разделение организационно-правовых форм муниципального образования города Ялуторовска и Ялуторовского района рассматривается, как препятствие в достижении целей развития, как города, так и района. Данный тезис основан на том, что современное институциональное состояние не позволяет развивать важнейшую функцию города как центра перерабатывающей промышленности сельскохозяйственной продукции и предоставления широкого спектра услуг, как горожанам, так и жителям села в силу распыленности управленческих усилий по достижению указанных целей.

В диссертации раскрывается сущность стратегии развития Ялуторовска, которая, по мнению автора, призвана обеспечить достижение долгосрочных целей устойчивого и сбалансированного функционирования города. Разработка и принятие стратегического плана со статусом Городского закона и утверждение его законодательным органом управления - Городской Думой - обеспечивает Ялуторовску целый ряд стратегических преимуществ (рис.1):

- задавая главную цель и систему стратегических ориентиров, стратегия развития Ялуторовска обеспечивает будущее городу и горожанам;
- стратегия развития позволяет Ялуторовску приобрести новый современный имидж конкурентоспособного малого города, открытого для межрегионального и международного сотрудничества;
- стратегия развития Ялуторовска позволяет объединять действия и обеспечить концентрацию усилий местных властей, населения, предпринимателей на ключевых приоритетах, обеспечивающих городу прогресс и процветание в будущем.

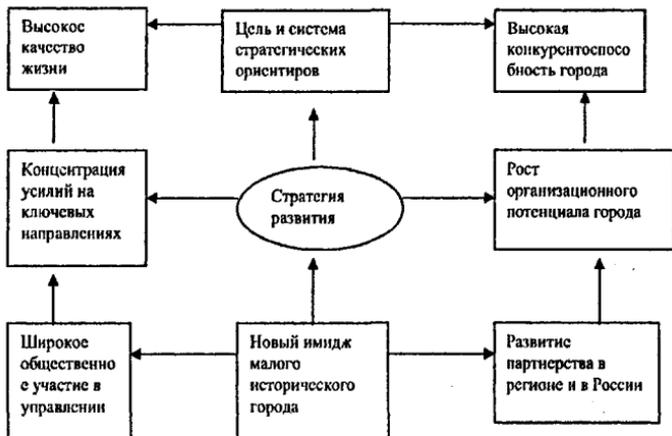


Рис. 1. Стратегия как фактор развития города.

В качестве основных методических принципов с учетом привлечения различных форм экспертизы, при разработке стратегии развития Ялуторовска выступили:

- широкое привлечение граждан, предпринимателей, общественных организаций к партнерству с местными властями в процессе определения целей и задач стратегического развития, как одного из элементов социальной экспертизы;
- активное общественное обсуждение стратегических направлений городского развития на общегородских и региональных семинарах, совещаниях, конференциях и в СМИ с целью постоянной корректировки приоритетов и особенностей этапов развития;
- учет современных тенденций глобализации во всех сферах общественной жизни и новейших методов стратегического управления как российскими, так и западноевропейскими городами;
- сочетание нацеленности стратегии развития Ялуторовска в долгосрочной перспективе на стабильный прогресс и улучшение качества жизни с конкретными проектами и целевыми программами, реализующими стратегическую цель в ближайший период времени;
- использование в процессе разработки и реализации стратегии результатов научно-прикладных разработок, достижений и опыта активных зарубежных и российских городов и экспертно-практического потенциала работников местного управления Ялуторовска.

Стратегия развития Ялуторовска ориентирована на первое десятилетие XXI века. Она охватывает глубокий комплексный анализ исходной ситуации в городе и ее динамики, сильных и слабых сторон, возможностей городского развития и потенциальных опасностей.

Важной особенностью стратегии развития Ялуторовска является широкое общественное участие в ее разработке, основанное на анкетировании и опросах граждан, предпринимателей, экспертов, публикациях и обсуждениях в СМИ.

Основные этапы создания стратегии развития города, следующие: разработка предварительной концепции методом проведения внешней экспертизы. Затем создание сводного анализа итогов развития основных отраслей и комплексов города, обобщение анализа экспертной группой специалистов администрации города. Третий этап, включает в себя опрос общественного мнения важнейших целевых групп, с целью определения точек сопряжения и расхождения по вопросам перспектив развития города. Четвертый этап, представление обобщенного опыта экспертами с использованием методов комиссии.

Одним из приоритетных направлений реализации стратегии Ялуторовска является развитие современной системы делового сотрудничества администрации и предпринимателей малого и среднего бизнеса.

Организационно новый подход к управлению развитием города был оформлен созданием, в структуре администрации города, внутреннего экспертного совета, по разработке управленческих решений по достижению поставленных целевых установок стратегии.

Следующей составляющей явилось общественное участие и консолидация, что, по мнению диссертанта, является важнейшим политическим эффектом, без достижения которого реализация многих стратегических или важных мероприятий и проектов администрацией города может быть очень затруднительной или неэффективной.

В ходе исследования была установлена взаимосвязь между возрастом респондентов и удовлетворенностью проживания в Ялуторовске (рис. №2.) — чем старше люди, тем им больше нравится их город. Более 94% опрошенных старше 50 лет довольны Ялуторовском как местом проживания, и напротив только 64% молодежи до 30 лет имеют такие же ощущения. Эти данные являются достаточно тревожными, так как они свидетельствуют о том, что треть молодежи недовольна жизнью в городе, в отличие от старшего поколения. Слабая идентификация молодежи со своим городом таит в себе опасности не заинтересованности дальнейшего проживания молодежи в Ялуторовске и ее возможного оттока, что в свою очередь затруднит развитие города. Однако окончательный вывод, почему происходит отторжение города молодежью сделать нельзя, так как это может быть как субъективный "молодежный негативизм" (определенная доля молодежи и Москвы, и Санкт-Петербурга, и Парижа тоже недовольны своим городом, и кто-то из них, наверное, хотел бы уехать в тихий, экологически чистый и уютный Ялуторовск), так и объективные причины недостатка предложения образовательных, спортивных, культурных, развлекательных мест, а также структуры имеющихся рабочих мест.

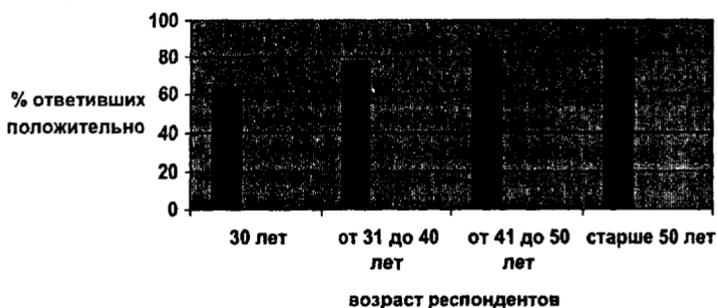


Рис.2. Зависимость между удовлетворенностью проживанием в Ялutorовске и возрастом респондентов.

Опрос позволил выяснить, что привлекает горожан в Ялutorовске и по каким причинам жители не удовлетворены своим городом.

Отмеченные курсивом данные таблицы №1 свидетельствуют о том, что с предложенными качествами города согласны более 25% опрошенных.

Таблица №1 Отношения жителей Ялutorовска к своему городу

Что нравится в жизни города	% опрошенных	Что не нравится в жизни города	% опрошенных
<i>Благоприятный экологический климат и разнообразная природа</i>	55,21	<i>Высокие цены</i>	77,90
<i>Ощущение гордости от жизни в историческом городе</i>	45,05	<i>Неблагоприятное влияние среды на воспитание и становление детей</i>	64,22
<i>Хорошая транспортная доступность</i>	34,11	<i>Криминогенная ситуация в городе, высокая преступность</i>	63,32
Интересная работа	23,30	<i>Отсутствие перспектив в будущем для образования детей</i>	47,62
Хорошие жилищные условия и возможность их улучшения	22,30	<i>Плохое и некачественное медицинское обслуживание</i>	47,10
Хорошая транспортная доступность места работы	19,31	<i>Недостаточно мест проведения досуга и отдыха</i>	43,00
Активная общественная жизнь, достаточно мероприятий общегородского и регионального уровней	17,37	<i>Неуверенность в сохранении работы</i>	38,74
Политическая стабильность	13,36	<i>Плохие жилищные условия и трудность их улучшения</i>	36,90
Существенный культурный и развлекательный потенциал города	11,45	<i>Невысокий культурный и развлекательный потенциал города</i>	26,38

Надежное будущее для себя и своей семьи	10,70	Вялая общественная жизнь, мало мероприятий общегородского и регионального уровней	24,71
Хорошая работа городского хозяйства	8,88	Плохая работа городского хозяйства	24,45
Хорошее медицинское обслуживание	8,37	Неудобная транспортная доступность места работы	15,57
• Возможность интересно провести свободное время	7,98	Угрожающая экологическая обстановка	11,71
Перспективное будущее для детей	6,56	Политическая нестабильность	10,68
Правопорядок и безопасность в городе	6,56	Невыгодное транспортное положение: удаленность от центра России	10,40
Здоровая обстановка среди детей и подростков	3,99	Плохая транспортная связь с областным центром и другими городами	6,69
Высокие заработки	2,32	Неинтересная работа	6,56

При опросе специалистов и представителей малого бизнеса Ялutorовска, была поставлена задача определить степень привлекательности города для размещения в нем предприятий различных отраслей хозяйствования. Кроме того, опрос ставил своей задачей, определить те отрасли, которые должны в перспективе формировать целостный образ Ялutorовска и которые будут наиболее профильными для него с учетом имеющихся ресурсов.

Учитывая то, что во всем мире увеличение доли малого и среднего бизнеса в экономике городов является фактором устойчивости городского развития, а в Ялutorовске ощущается крайняя недостаточность его развитости, в анкетах была сделана попытка узнать, что, по мнению самих предпринимателей, препятствует развитию их бизнеса и какую помощь они ожидают со стороны администрации города.

По общему представлению опрошенных, формировать целостный образ Ялutorовска в перспективе должны следующие отрасли:

Пищевая промышленность	34,5
Санаторно-курортная сфера	12,1
Туризм	10,9
Образование	8,0
Культура	6,3
Переработка с/х продукции	6,3
Строительство и ремонт жилья	5,2
Промышленность строительных материалов	4,0
Сфера бытовых и производственных услуг	4,0

Результаты исследования показали, что в настоящее время, даже в среде предпринимателей нет четкого представления о перспективах, направленности развития города, так среди отраслей экономики, на которых необходимо

сконцентрировать усилия бизнеса и власти, не было названо ни одной отрасли, которая бы характеризовала стратегическое видение проблемы.

Данные опроса еще раз подтверждают гипотезу о том, что нельзя, при разработке стратегии, опираться только на общественное мнение, пусть даже инициативных групп населения, оно не всегда несет в себе элемент перспективности видения развития того или иного объекта исследования. Стратегия, её создание, требует проведения экспертизы на всех её этапах с привлечением экспертов способных к стратегическому мышлению, прогнозированию и проектированию поведения города под влиянием направленных и не направленных факторов.

Таблица №2 Ожидаемая экономическими субъектами помощь со стороны администрации города Ялutorовска для содействия развитию малого бизнеса

Формы поддержки со стороны городской администрации	Ранг	% опрошенных
Административное содействие в регистрации юридического лица, получении лицензии, разрешений, преодолении других организационных и бюрократических трудностей	1	31,71
Создание эффективного и недорогого рынка арендных помещений для предпринимательства	2	26,22
Предоставление гарантий по кредитам	3	25,00
Упрощение процедуры получения информации о производстве, потреблении, эффективности различных форм предпринимательства	4	22,56
Организация бесплатной или недорогой подготовки потенциальных предпринимателей	5	21,95
Организация бесплатной или недорогой подготовки наемных работников по дефицитным специальностям	6	18,90
Расширение зон частного производства и обслуживания за счет сокращения числа городских предприятий	6	18,90
Организация действенной системы юридической поддержки, арбитражной и судебной защиты	8	17,07
<i>Проведение конкурсов на выполнение городских заказов</i>	9	15,38
<i>Организация технопарка для фирм новейших технологий</i>	10	10,37
<i>Создание рынка предложений в аренду городских земельных участков</i>	11	9,15
Содействие и помощь в получении иностранных грантов и кредитов	12	6,71
<i>Организация «инкубаторов» для вновь создаваемых предприятий</i>	13	6,10

В ходе исследования подтвердилась ориентация хозяйствующих субъектов на традиционные пути поддержки развития малого и среднего бизнеса, которые носят скорее административный, чем экономический и тем более, социальный характер. Стратегически нацеленные меры содействия среди них имеют низкий рейтинг и следовательно востребованность (они отмечены курсором).

Исследование показало значимость стратегии для населения.

Таблица №3 Значение стратегии развития Ялуторовска, по мнению всех групп опрошенных

Значение стратегии	Ранг	% опрошенных
Уверенность горожан в будущем	1	49,68
Повышение ответственности администрации перед населением на основе оценки выполнения этапов стратегического плана	2	39,90
Привлечение инвестиций	3	37,39
Ускорение жилищного строительства	4	31,74
Общественная консолидация и повышение доверия населения к органам власти	5	18,44
Ясное стратегическое видение города его партнерами	6	11,92
Проведение маркетинговых мероприятий города	7	10,04

Ранжированное мнение горожан и специалистов относительно главной цели стратегии развития города Ялуторовска (таблица №4) соответствует современным представлениям о направленности развития города

Таблица №4 Ранжирование целей развития.

Цель развития Ялуторовска	Ранг	% опрошенных
Качественное развитие социальной инфраструктуры города для повышения качества жизни горожан	1	54,41
Восстановление и развитие традиционных и новых отраслей экономики, ориентированных на потребителей на месте и, особенно, в нефтегазодобывающих районах севера Тюменской области	2	50,64
Развитие и использование историко-культурного и рекреационного потенциала города	3	15,05

В таблице №5 отражено мнение горожан относительно направлений, повышения качества жизни населения Ялуторовска, которые в свою очередь были отражены в стратегии развития города.

Таблица №5

Направления повышения качества жизни	Ранг	% опрошенных
Создание новых высокооплачиваемых и интересных рабочих мест, в том числе для женской и молодежной занятости	1	84,6
Строительство новых квартир и модернизация домов	2	73,7
Улучшение общественного порядка в городе	3	63,0
Улучшение качества питьевой воды и надежности водоснабжения	4	54,8
Повышение качества и расширение перечня предоставляемых медицинских услуг в городе	5	54,5

Развитие" сети качественных и недорогих бытовых услуг населению	6	54,2
Дальнейшее развитие и повышение уровня обучения в школах, средних и высших учебных заведениях	7	52,7
Создание условий для физического и спортивного развития молодежи и лиц старшего возраста	8	44,7
Развитие и повышение качества работы учреждений и организаций целевой социальной помощи (больным, бездомным) малообеспеченным ит.д)	9	43,9
Улучшение качества и надежности отопления в городе	10	40,7
Улучшение окружающей среды, создание зеленых зон, скверов, внутриквартальное благоустройство	11	40,6
Совершенствование качества работы внутригородского и межгородского транспорта и транспортных коммуникаций	12	39,0
Повышение качества работы учреждений дошкольного воспитания и детского (дошкольного и школьного) развития	13	31,2
Создание и развитие индустрии развлечений и отдыха, включая культурные мероприятия с целью духовного развития человека	14	25,2
Расширение доступа к информации	15	23,4
Вовлечение населения в структуру управления городом и связь администрации с гражданами	16	22,9
Улучшение архитектурного и градостроительного облика города, его культурно-административного центра	17	22,6
Организация селективной уборки мусора	17	22,6
Повышение роли исторического наследия в духовном развитии местного сообщества	18	20,7
Повышение качества работы торговой сети и расширение ассортимента товаров	19	18,8

Агрегирование результатов комплексного стартового анализа и анкетирования важнейших целевых групп позволили сформировать целевой блок стратегии развития Ялуторовска. "Дерево целей" включает главную цель стратегии города и девиз, три целевых направления развития и 17 частных целей по этим направлениям.

Мониторинг хода реализации и корректировка целей стратегии развития Ялуторовска осуществляются каждые 2-3 года с целью постоянной актуализации стратегии. Мониторинг и экспертиза стратегии играют важную роль, позволяя: во-первых, оценить степень достижения главной и частных целей и продвижения города по стратегическим направлениям развития; во-вторых, скорректировать в случае необходимости целевой блок стратегии; в-третьих, оценить и перераспределить ограниченные ресурсы по проектам, программам и мероприятиям; в-четвертых, представлять населению,

предпринимателям и общественности актуальную информацию о реализации стратегии развития; в-пятых, оценивать работу подразделения, сопровождающего реализацию стратегии, и производить необходимые структурные преобразования в органах местного управления.

По результатам проведенного исследования диссертант делает следующие выводы. Во-первых, развитие малого города, должно быть определено не столько количественными его характеристиками, сколько возможностью управления процессами консолидации городского сообщества. При этом одной из главных целей муниципального управления становится создание механизмов вовлечения и соучастия населения в процессе управления городом. Ведущее место отводится процессу формирования местного сообщества действующего на принципах социальной солидарности и взаимной ответственности, осознаваемых каждым на личностном уровне.

Во-вторых, особую значимость и роль экспертиза принимает на этапе формирования стратегии развития малого города, где алгоритм социального планирования подвергается экспертной оценке. Формы экспертизы могут быть внешними по отношению к субъекту муниципального управления, совпадать с субъектом, а так же входить в структуру управленческого цикла принятия решения.

В-третьих, город Ялutorовск по количественному и функциональным признакам является малым городом умеренно развивающегося типа. Город обладает целым набором благоприятных факторов и условий для развития городского сообщества. Данный город характеризуется сложившейся институциональной базой развития местного самоуправления. Разделение организационно-правовых форм муниципального образования города Ялutorовска и Ялutorовского района рассматривается как препятствие в достижении целей развития, как города, так и района. Данный тезис основан на том, что современное институциональное состояние не позволяет развивать важнейшую функцию города, как центра перерабатывающей промышленности сельскохозяйственной продукции и предоставления широкого спектра услуг, как горожанам, так и жителям села, в силу распыленности управленческих усилий по достижению указанных целей.

В-четвертых, опрос общественного мнения с одной стороны выявил интересы и потребности горожан, с другой еще раз подтвердил гипотезу о том, что при формировании стратегии развития города только анализа общественного мнения недостаточно. Научная экспертиза разрабатываемой стратегии должна включать этап привлечения внешних экспертов. Которые способны оценить тенденции и перспективы развития города, степень и глубину проблем, соотнести указанные параметры со шкалой ценностей и возможностями достижения поставленных целей.

В-пятых, концепция методологии научной экспертизы, в процессе управления развитием малого города, предполагает введение экспертизы, как обязательного элемента, не только на каждом этапе управленческого цикла, но и необходимость использования её, как действующего инструментария при

формировании стратегии развития на каждой алгоритмической фазе данного процесса, что позволяет оценить результативность и последствия каждого управленческого этапа.

*В заключении* представлены результаты исследования, формулируются основные выводы и подчеркивается значимость дальнейшего изучения проблемы.

*Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:*

1. Зимнев В.Д., Бойко А.В., Могутова Л.С. На пути к стратегическому управлению: Исторический город Ялуторовск//ЕВРОГРАД.-2001.-№14.-С.47-51(0,3п.л./0,2п.л.)
2. Зимнев В.Д. Исторический город Ялуторовск: на пути к стратегическому управлению// из кн.: Экономические стратегии активных городов.СПб.: Наука, 2002. - С.380-386 (0,4 п.л.)
3. Зимнев В.Д. Формирование и реализация стратегии управления развитием малого города. Материалы к лекциям по курсу «Муниципальное управление». Тюмень: ТГИМЭУиП, 2003. - 50с. (3 п.л.)
4. Зимнев В.Д. Инновационные технологии в управлении развитием малых городов// Третья инновационная конференция: Региональные аспекты научно-технической политики: от фундаментальных исследований до реализации инноваций. Екатеринбург, 2004. - (0,2 п.л.)
5. Зимнев В.Д. Система управления социально-экономического развития малых городов на основе информационно-коммуникационного комплекса// Семинар. Теория и практика совершенствования административно-организационного управления с использованием современных информационных технологий и систем. Челябинск, 2004. - (0,3 п.л.)
6. Зимнев В.Д. Оценка эффективности реализации стратегического управления в Ялуторовске// ЕВРОГРАД - ИНФО. - 2004. - №12. - (0,7 п.л.) (принято в печать).

24542